

Polska - Unia Europejska Warto przygotować się do jednostronnego zastąpienia złotego przez euro, a decyzję o tym, jaką drogę do EMU ostatecznie wybrać, uzależnić od wyników negocjacji z Unią

Albo kryzys walutowy, albo recesja

ANDRZEJ BRATKOWSKI I JACEK ROSTOWSKI

Przed polską gospodarką rysuje się wyraźny dylemat, jakim jest groźba kryzysu walutowego albo recesja na skutek wyjątkowo restrykcyjnej polityki monetarnej. Przed dwoma laty przedstawiliśmy na łamach "Rzeczpospolitej" propozycję wybrnięcia z tego dylematu za pomocą jednostronnego zastąpienia złotego przez euro.

Dyskusja, jaka rozgorzała wokół naszej propozycji, a także wyrażone przez rządy Estonii i Bułgarii zainteresowanie pójściem właśnie tą drogą wywołały wreszcie reakcje wewnątrz samej Unii.

Z reakcji tej wynika, że niektóre kraje chciałyby utrudnić kandydatom przyjęcie do unii walutowej (EMU). Dotyczy to również Niemiec, a zwłaszcza części ich elit skupionych wokół Bundesbanku. Polityczna i organizacyjna gotowość do jednostronnego zastąpienia złotego przez euro może nas zabezpieczyć przed ewentualną próbą dyskryminacji nowych członków i okazać się rozwiązaniem, które także obecni członkowie Unii uznają za obustronnie korzystny kompromis.

Stanowisko Unii Europejskiej

W połowie ubiegłego roku Komisja Europejska i Rada Europy zabrały głos w sprawie jednostronnej euroizacji, czyli wprowadzenia euro w miejsce złotego. Oba ciała uznały jednostronną euroizację za sprzeczną z traktatami europejskimi i podkreśliły konieczność przestrzegania wynikającej z nich reguły równego traktowania obecnych i przyszłych członków EMU.

Naszym zdaniem, traktaty te nie wykluczają jednostronnej euroizacji, a ona - sama w sobie - nie narusza zasady równego traktowania wszystkim członków, ponieważ nie oznacza uzyskania członkostwa w EMU. Skąd więc ta niechęć i skłonność do tendencyjności w interpretacji traktatów? Częściowo wyniknęło to z obaw, że spontaniczne rozszerzanie się strefy euro może dodatkowo osłabić nadwerżoną spadkiem kursu euro wiarygodność Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Z ekonomicznego punktu widzenia, obawy te nie mają żadnych podstaw (euroizacja zwiększy popyt na euro), co jednak nie znaczy, że obserwowane ostatnio wzmocnienie europejskiej waluty zmieni nastawienie Unii do jednostronnego jej przyjęcia np. w Polsce. Naszym zdaniem, Unia ocenia jednostronną euroizację - podobnie jak my - jako łatwiejszy sposób spełnienia niektórych kryteriów z Maastricht (kurs, stopy procentowe), otwierający drogę do dyskusji nad stosownością przyjętego kryterium inflacyjnego. Obawy te w istocie odzwierciedlają bardziej fundamentalny problem. Unia Europejska zaczyna rozumieć, że kryteria konwergencji nie spełniają zadań, do których zostały ustanowione.

Dziurawe zapory ustawione w niewłaściwym miejscu

We wrześniu Hans Reckers, członek rady Bundesbanku - który wcześniej sprzeciwiał się przystąpieniu Grecji do EMU - oświadczył, że kryteria z Maastricht powinny być zaostrzone wobec krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Przyjęcie tych państw do strefy euro groziłoby bowiem - według Reckersa - dalszym osłabieniem wspólnej waluty w stosunku do dolara. Powinno to zatem nastąpić dopiero wtedy, kiedy dochód na osobę przekroczy w tych krajach 75 proc. przeciętnej unijnej.

Pod koniec listopada ub.r. Ernest Welteke, prezes Bundesbanku, powtórzył ten pogląd, podkreślając, że szybkie tempo wzrostu krajów południowej Europy i Irlandii powoduje, że stopy procentowe w strefie euro muszą być nieco wyższe. Zamiast cieszyć się, że szybszy wzrost przyciągnie inwestycje zagraniczne i wzmocni euro, Welteke wyciągnął z tego wniosek, że szybko rozwijające się kraje Europy Środkowej i Wschodniej powinny być wykluczone z EMU na dłuższy czas. Według niego, sposobem na to miałyby także być, bliżej nieokreślone, zaostrzenie kryteriów z Maastricht.

Na czym naprawdę polega problem? Bundesbank myślał, że kryteria te są tak trudne do spełnienia, że przez wiele lat tylko mała grupa państw będzie mogła przystąpić do EMU (należałyby do niej oczywiście Francja, a także zintegrowane z Niemcami małe kraje, takie jak Austria lub Holandia). Okazało się jednak, że nie są one wcale takie ostre, a determinacja w ich osiaganiu ze strony słabiej rozwiniętych krajów (Grecja!) - większa, niż sobie wyobrażano. Obecnie wszystkie kraje Unii są w stanie im sprostać. Te, jak Dania, które nie przystępują do EMU, czynią tak, bo nie chcą, a nie dlatego, że nie mogą.

Co więcej, wydaje się prawdopodobne, że kilka lat po wstąpieniu do Unii (przewidzianego na lata 2004 lub 2005) większość obecnych krajów kandydujących także będzie mogła przystąpić do EMU. Oznaczałoby to wejście do rady Europejskiego Banku Centralnego (która ustala politykę monetarną strefy euro) 12 dodatkowych członków z łącznym produktem krajowym brutto mniejszym niż połowa PKB Niemiec, które miałyby 40 proc. głosów w radzie EBC. Bundesbank boi się, że w momencie przystąpienia do EMU państwa te nie będą jeszcze miały zakorzenionej u siebie "kultury niskiej inflacji".

Trudno się dziwić obawom Bundesbanku. Razem z członkami rady z południowej Europy (gdzie "kultura niskiej inflacji" także jest relatywnie słaba) mieliby oni absolutną większość w radzie EBC.

W obliczu takiej perspektywy w grudniu ub.r., na konferencji w londyńskim Royal Institute for International Affairs (RIIA), dwóch niemieckich mówców proponowało zmianę statutu rady EBC, tak aby ograniczyć liczbę jej członków i uniemożliwić reprezentację w niej krajom obecnie kandydującym do Unii. Oczywiście, podkreślali oni konieczność zmiany statutu jeszcze przed rozszerzeniem Unii.

Jeden z nich, Thomas Mayer z Goldman Sachs we Frankfurcie, zaproponował, aby w radzie EBC zasiadali z urzędu prezesi banków centralnych tylko tych państw, które mają produkt krajowy przekraczający 10 proc. łącznego PKB krajów unii walutowej. Oznaczałoby to, że prawdopodobnie przez 15 lat lub dłużej Polska nie miałaby przedstawiciela w radzie EBC.

Nie są to poglądy odosobnione. Na szczycie w Nicei Niemcy uzyskały zgodę na możliwość zmiany statutu EBC jeszcze przed rozszerzeniem UE. Miałyby się to odbyć w drodze decyzji Rady Europy, co jednak będzie wymagać jednomyślności obecnych członków Unii.

Wprowadzenie zmian proponowanych na konferencji w RIIA oznaczałoby, że przystąpienie do EMU niczym by się prawie dla nas nie różniło od jednostronnego przyjęcia euro. Z jednej strony, ciążyłby na nas obowiązek przystąpienia do EMU, a z drugiej - nie uzyskalibyśmy żadnego wpływu na politykę monetarną EBC. Mielibyśmy nawet mniej praw niż przy jednostronnej euroizacji, w przypadku której moglibyśmy chociażby dowolnie ustalać kurs zamiany złotego na euro i stopy rezerw obowiązkowych w bankach na obszarze Polski.

Bez zastrzania kryteriów

Rozwiązanie takie, a także zastrzenie kryteriów z Maastricht byłyby dla Polski bardzo niekorzystne. Na szczęście, stało się to jeszcze mniej prawdopodobne po oświadczeniach Unii w sprawie jednostronnej euroizacji. Potwierdził to 17 stycznia w Wiedniu Christian Noyer, wiceprezes EBC: "Będziemy stosowali [kryteria z Maastricht] wobec nowych, wchodzących do strefy euro, w taki sam sposób, w jaki stosowaliśmy je wobec poprzednich".

Jak widać, już sama dyskusja o jednostronnej euroizacji przyniosła nam pewne korzyści. Ale problem poniekąd słusznych niemieckich obaw o stabilność europejskich instytucji pozostaje. Jak pogodzić słuszne interesy Niemiec i krajów kandydujących?

Z polskiej perspektywy nasuwa się dość proste rozwiązanie. Możemy zgodzić się na obejmowanie miejsc w radzie EBC tylko przez prezesów banków centralnych tych krajów, które mają jakiś minimalny udział w kapitale EBC. Według statutu EBC, kapitał tej instytucji jest przydzielany krajom-członkom w połowie według ich udziału w łącznym PKB państw unii walutowej, a w połowie według ich udziału w liczbie ludności. Gdyby Polska dziś została przyjęta do EMU, dostałaby ponad 6 proc. kapitału EBC.

Nie wydaje się jednak prawdopodobne, aby takie rozwiązanie usatysfakcjonowało inne kraje kandydujące do Unii. Celowe byłoby więc pójście dalej. Zauważmy, że formalnie członkostwo w EMU - w porównaniu z jednostronną euroizacją - daje nam tylko trzy korzyści:

- udział w zyskach z emisji euro,
- gwarancja, że w razie potrzeby EBC spełni wobec naszych banków funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji,
- głos w radzie EBC.

Ostatnia korzyść - jak wskazują obecne działania Niemiec - może nam być odebrana, a nawet jeśli nie, nasz wpływ na decyzje EBC będzie bardzo skromny. Druga ma raczej znaczenie symboliczne - przewaga zagranicznego kapitału w polskich bankach powoduje bowiem, że funkcję pożyczkodawcy ostatniej instancji wobec polskich banków równie dobrze mogą pełnić banki zachodnie, będące ich właścicielami. W ostateczności może to być budżet państwa - tak długo przynajmniej, jak długo sam zachowuje zdolność kredytową, czyli póki polskie finanse publiczne oceniane są jako stabilne. Pierwsza korzyść nie jest aż tak wielka, by nie można z niej było zrezygnować w zamian za inne.

Jakie? Moglibyśmy wynegocjować zgodę Unii na szybką jednostronną euroizację Polski w zamian za dobrowolne, jednostronne odłożenie naszego przystąpienia do EMU o dwa lata i zmianę kryteriów z Maastricht - ale inną, niż sugerowana obecnie przez Niemcy. Chodzi o

złagodzenie szczególnie dotkliwego dla nas kryterium inflacji. W zamian możemy zgodzić się na zaostrzenie kryterium fiskalnego (które dałoby Niemcom większą pewność co do naszej chęci walki z inflacją). Wzmocnienie równowagi fiskalnej i tak jest nam potrzebne, natomiast łagodząc kryterium inflacyjne unikamy konieczności prowadzenia zbyt restrykcyjnej polityki monetarnej, która - jak już teraz widać - musi prowadzić do wyraźnego zmniejszenia tempa wzrostu gospodarczego.

Uzyskując zgodę Unii na takie rozwiązanie, już w 2003 r. moglibyśmy wprowadzić euro. Formalne przystąpienie do EMU nastąpiłoby natomiast w 2008 r. (zamiast w 2006 r.), co dałoby Niemcom dodatkowy dowód naszej determinacji antyinflacyjnej. My natomiast uzyskalibyśmy już za dwa lata większość korzyści, jakie niesie ze sobą uczestnictwo w unii walutowej, bez ponoszenia kosztów związanych ze spełnianiem zbyt restrykcyjnego kryterium inflacyjnego.

Dlatego, naszym zdaniem, warto przygotować się do jednostronnego zastąpienia złotego przez euro, a decyzję o tym, jaką drogę do EMU ostatecznie wybrać, uzależnić od wyników negocjacji z Unią. Proces rozszerzania EMU nie będzie bowiem raczej prostym powtórzeniem procedur stosowanych w odniesieniu do Irlandii, Hiszpanii, Portugalii i Grecji. Nowe inicjatywy niemieckie wymagają także działań z naszej strony.

Rzeczpospolita, 10.02.2001 r.